



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais

*The profile of public administration in the 21st century:
a re-reading in the light of fundamental rights*

Luiz Carlos Figueira de Melo / Marcella Rosière de Oliveira

Resumo: O artigo objetiva analisar o perfil da Administração Pública no século XXI, incluindo as suas novas formas de expressão e instrumentos de ação. Analisar-se-ão as principais características dessa nova faceta da Administração Pública, como por exemplo, a necessidade de um agir administrativo participativo e consensual, que acarreta uma maior democratização das decisões de interesse geral. Além disso, examinar-se-á a importância dos diversos princípios relacionados à estrutura administrativa, principalmente, o princípio da eficiência. Nesse sentido, buscar-se-á desenvolver um estudo acerca da atuação administrativa que melhor se coadune com a realização do interesse público, em meio a esse processo contínuo de redefinição das relações entre o Estado e a Sociedade. Verificar-se-á que se faz necessária a adoção, pelo direito administrativo, de valores e mecanismos contemporâneos a uma nova realidade, atenta à participação, transparência, qualidade e cidadania, que seja capaz de assegurar uma boa administração, bem como a fruição de uma vida digna aos administrados.

Palavras-chave: Administração Pública; democracia participativa; direitos fundamentais; administração consensual.

Abstract: This article aims to analyze the profile of Public Administration in the 21st century, including its new forms of expression and instruments of action. It will analyze the main features of this new facet of Public Administration, such as the need for a participative and consensual administrative action, which leads to greater democratization of decisions of general interest. In addition, it will examine the importance of the various principles related to the administrative structure, especially the principle of efficiency. In this sense, it will be sought to develop a study about the administrative performance that best fits the achievement of the public interest, in the midst of this continuous process of redefinition of relations between the State and Society. It will be verified that, currently, it is necessary to adopt, through administrative law, values and mechanisms contemporary to a new reality, attentive to participation, transparency, quality and citizenship, that is capable of ensuring good administration, as well as the enjoyment of a life of dignity to the administered.

Keywords: Public Administration; participatory democracy; fundamental rights; consensual administration.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5n2p97-118>

Artigo submetido em: dezembro de 2017 / **Aprovado em:** julho de 2018

O PERFIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: UMA RELEITURA À LUZ DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Luiz Carlos FIGUEIRA DE MELO*; Marcela ROSIÉRE DE OLIVEIRA**

Sumário: 1 Introdução; 2 O Estado democrático de direito e o novo perfil da Administração Pública; 2.1 A importância dos princípios administrativos para o desenvolvimento da Administração Pública contemporânea; 2.2 Reforma e modernização da Administração Pública: as novas características do agir administrativo; 3 a Administração Pública participativa e consensual; 3.1 A democracia participativa; 3.2 Instrumentos de participação administrativa; 4 A efetivação de direitos fundamentais pela Administração Pública; 4.1 A importância da Administração Pública democrática e participativa para a concretização de políticas públicas; 4.2 O direito fundamental à boa administração; 5 Considerações finais; 6 Referências bibliográficas.

1. Introdução

Sabe-se que a Administração Pública vem passando por transformações, principalmente com o advento da Constituição de 1988 (CF/88), que através da afirmação e eficácia dos princípios constitucionais, propôs uma redefinição das relações entre Estado e sociedade no contexto do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, há o reconhecimento dos cidadãos como detentores de poder político pela participação e controle dos serviços públicos.

Destaca-se, ainda, que, com a Emenda Constitucional nº 19/1998, acrescentou-se o princípio da eficiência e a instituição da administração pública gerencial. Assim, o Estado torna-se regulador das atividades dos serviços públicos, que passaram a ser oferecidas por entidades públicas e também por entidades privadas, mas ainda reguladas e fiscalizadas pelo Estado, obtendo como consequência um serviço público de maior qualidade, especializado e menos burocrático.

Diante do exposto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar os novos paradigmas da Administração Pública no século XXI e como esse novo modo de agir administrativo influencia no desempenho das funções administrativas e, conse-

* Professor Associado de Direito Administrativo da Universidade Federal de Uberlândia. Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/MG, subseção de Uberlândia. Procurador Jurídico da Câmara de Vereadores de Uberlândia. Advogado.

** Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia, com área de concentração em "Direitos e Garantias Fundamentais", vinculada à linha de pesquisa 1: "Tutela Jurídica e Políticas Públicas". Advogada.

quentemente, na concretização de políticas públicas. Além disso, tem como objetivos específicos o estudo das características desse novo perfil da Administração Pública, bem como dos princípios administrativos informadores da função administrativa, principalmente, o princípio da eficiência, que está ligado a um modelo estatal calcado na colaboração, informação, transparência, garantia dos administrados, simplificação de acesso aos serviços públicos e na qualidade destes.

Tal pesquisa se justifica pelo fato de que a função administrativa e a prestação dos serviços públicos ainda se encontram muito arraigadas à burocracia e à legalidade estrita, que causam um engessamento das estruturas da Administração Pública, comprometendo a execução de políticas públicas, necessárias para efetivação dos direitos dos administrados.

Logo, é fundamental que haja reflexão, mudanças de atitude e criação de novos institutos no âmbito administrativo, para que organizações burocráticas, lentas e introspectivas percam espaço para as administrações modernas, capazes de gerar informações e de articular rapidamente sua estrutura para atender às demandas do interesse público.

Como marco teórico serão utilizados Bruno Miragem, no que diz respeito ao novo perfil da Administração Pública, bem como dos conteúdos dos principais princípios administrativos informadores do agir administrativo e, ainda, Marcos Augusto Perez, no que tange aos institutos de participação popular na Administração Pública.

A metodologia a ser utilizada terá cunho dogmático, visando à análise de propostas que sejam capazes de reformar e modernizar a estrutura administrativa, em prol da melhoria de qualidade dos serviços públicos, da concretização das políticas públicas e da efetivação dos direitos fundamentais. A partir de uma abordagem dialética, pretende-se obter conclusão no sentido de que uma boa administração deve estar alicerçada na participação, consensualidade das decisões, democracia e transparência. O método monográfico, de pesquisa bibliográfica, e o método argumentativo, por meio de um estudo lógico-racional que analisa com rigor as contribuições do tema em pauta, auxiliarão na confecção dos resultados para a questão posta.

2. O Estado democrático de direito e o novo perfil da Administração Pública

Em primeiro lugar, faz-se necessário entender que a expressão “Estado Democrático de Direito” está ligada a dois conceitos jus-políticos, quais sejam: o Estado Democrático, que inclui, além da democracia representativa¹, também e principalmente a

¹ A democracia representativa e liberal fortaleceu-se e atingiu o ápice de seu prestígio entre o final do século XIX e o início do século XX em razão, principalmente, da gradativa universalização do sufrágio. Reconhecia-se, àquela época, como democrático o governo que preservava as liberdades públicas, os direitos fundamentais individuais e, mais tarde, também os sociais; o governo que evitava a concentração de poderes por meio da adoção do princípio da separação de poderes; e o governo submetido à lei e

democracia participativa, de forma que nenhum poder e nenhuma função estatal restem imunes à participação popular; e o Estado de Direito, que hoje não pode mais ser considerado como aquele organizado simplesmente com base na lei, mas sim como aquele que possui sua atuação pautada no Direito de uma forma ampla (incluindo a Constituição, os princípios gerais de direito, as leis e regulamentos), e que possui finalidades extrínsecas, como a promoção da liberdade, a realização dos direitos fundamentais e humanos e a aproximação entre sociedade e Estado (PEREZ, 2004, p. 61).

O Estado Democrático de Direito é o Estado que veio com a Constituição Federal de 1988, para tentar tornar a sociedade brasileira o mais organizada possível, subordinando os cidadãos e os órgãos estatais a esta Constituição e, fazendo desta um meio para tentar alcançar a igualdade, construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir a prevalência dos direitos humanos.

Dessa forma, é possível concluir que a submissão do Estado à lei e ao direito – ou ao princípio do Estado de direito – e à democracia – ou ao princípio democrático – gera consequências relevantes, que refletem no âmbito da legitimação e exercício do poder do Estado, em suas organizações político-institucionais e, principalmente, na outorga de direitos e garantias fundamentais, de ordem individual e coletiva (OLIVEIRA, 2010, p. 18).

Ou seja, a consagração, pela Constituição, da noção de Estado de direito implica a dupla finalidade de impor limites ao exercício do poder estatal e da criação de uma autêntica garantia constitucional aos cidadãos. No que diz respeito à democracia, Norberto Bobbio (1992, p. 18) assinala a possibilidade de caracterizá-la como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Nesse sentido, a democracia se relaciona intimamente à formação e atuação do governo.

Além disso, e partindo-se do pressuposto de que a titularidade do poder estatal, em um regime democrático, é conferida ao povo (ideia de soberania popular), podemos extrair da concepção de democracia a noção de legitimidade, que pode ser concebida como a “submissão do poder estatal à percepção das necessidades e dos interesses do grupo nacional que lhe dá existência” (MOREIRA NETO, 1992, p. 65). De acordo com Regina Maria Macedo Nery Ferrari (2003, p. 331):

[...] a Democracia corporifica-se como um processo dinâmico, próprio de uma sociedade que aceita o desenvolvimento do cidadão, proporcionando sua participação no processo político em condições

legitimado pela realização periódica de eleições, momento em que o “povo” exprimia sua “vontade suprema” e delegava aos seus mandatários o poder de governá-los por determinado período (PEREZ, Marcos Augusto, 2004, p. 28).

de igualdade, o que reflete no campo econômico, político, social e jurídico.

Em vista do exposto, pode-se afirmar que a promulgação da Constituição de 1988 teve influência direta na atuação da Administração Pública, fazendo com que o quadro institucional concernente ao aparato administrativo brasileiro fosse bastante modificado. Fala-se, portanto, atualmente, em um novo perfil da Administração Pública, que apresenta dois aspectos essenciais: a) os efeitos da subordinação da Administração Pública a uma nova ordem constitucional, no contexto de um Estado Democrático de Direito; e b) o fato da Administração Pública estar vinculada a uma nova técnica de legitimação de sua atuação, que se trata do procedimento ou processualidade administrativa (MIRAGEM, 2011, p. 45).

Quanto ao primeiro aspecto, salienta-se que a Constituição de 1988 estabeleceu no Brasil um novo paradigma jurídico-constitucional aplicável às relações entre o Estado e o indivíduo. Este novo paradigma se dá através do destaque, pelo texto constitucional, aos direitos fundamentais, seja como direitos fundamentais de proteção da pessoa em relação ao Estado, seja como direitos fundamentais de prestação, exigindo do Estado-Administração que assegure acesso a uma série de bens considerados essenciais a uma vida digna.

O segundo aspecto comentado acima se estabelece pela exigência de um procedimento administrativo e a garantia de sua regularidade e, também, pela disciplina de mecanismos que assegurem aos administrados o máximo de acesso a informações e efetiva participação no processo de tomada de decisões da Administração Pública. O processo administrativo é o instrumento jurídico que viabiliza o exercício efetivo da participação dos cidadãos; é a ferramenta jurídica idônea a regular as relações entre governantes e governados.

Desse modo, pode-se afirmar que a processualidade da atuação do Estado-Administração pressupõe não apenas o encadeamento lógico de atos e a atenção ao princípio da legalidade, mas também o adequado cotejo dos direitos e interesses em eventual disputa no âmbito da atuação administrativa, a conformidade desta atuação com os direitos fundamentais e os deveres de proporcionalidade e razoabilidade da conduta da Administração Pública e do seu resultado concreto.

Assim, há que se destacar que, por meio do princípio democrático, torna-se possível a institucionalização de mecanismos que assegurem o máximo acesso às informações e participação dos administrados na formação da vontade estatal, de forma que tais mecanismos não fiquem submetidos às incertezas das orientações de governo (MIRAGEM, 2011, p. 47).

Todos estes aspectos apresentados constituem, pois, meios de aprovação dos resultados a serem obtidos na esfera da gestão pública, que se encontra em harmonia com o novo perfil de Administração Pública gerencial, em curso nos dias de hoje. A

nossa atual Constituição trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do Estado deve influir na configuração da Administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, contribuindo, também, para a democratização da Administração Pública brasileira.

2.1 A importância dos princípios administrativos para o desenvolvimento da Administração Pública contemporânea

A Constituição de 1988 elenca em seu artigo 37, *caput*, os principais princípios que a Administração Pública deve obedecer quando de sua atuação: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Destaca-se, contudo, que o novo perfil da Administração, no século XXI, requer que tais princípios sejam interpretados de tal forma que consigam alcançar os novos objetivos do agir administrativo contemporâneo, tais como, a participação social nas decisões de interesse público, a transparência, colaboração, garantia dos administrados, informação, simplificação do acesso aos serviços públicos, dentre outros.

O princípio da legalidade, por exemplo, em sua concepção clássica, preconizava o condicionamento da ação administrativa à prévia existência de lei que a autorizasse, entendendo-se a própria aceção formal da lei como produto do processo legislativo ordinário do parlamento (MIRAGEM, 2011, p. 214). Entretanto, esta visão encontra-se superada, devido, principalmente, à centralidade da Administração Pública diante de novas incumbências que foram atribuídas ao Estado em matéria de serviços públicos nos últimos anos e à admissão de um maior nível de autonomia da ação administrativa, em vista de uma tendência, cada vez maior, de atribuir prerrogativas de criação normativa ao Poder Executivo.

[...] a própria noção de legalidade desprende-se do significado tradicional da lei parlamentar, para significar concepção mais ampla de juridicidade da ação administrativa, associada a uma concepção de legalidade substancial cuja centralidade desloca-se para a Constituição e seu sistema de direitos e garantias fundamentais do indivíduo (MIRAGEM, 2011, p. 215).

Não há, pois, como se admitir, hoje, a concepção tradicional de estrita vinculação da Administração à lei, a ponto de torná-la mera executora de comandos legais pré-existentes. Isto é, não se pode deixar de reconhecer ao poder normativo, de que é titular a Administração Pública, uma função que, se deve respeitar a lei, não se limita exclusivamente à reprodução desta, mas se subordina à juridicidade da ação administrativa.

Com relação à noção de impessoalidade, pode-se dizer que ela deriva da igualdade de tratamento. Assim, atende-se ao princípio da impessoalidade a ação da Administração Pública que não distingue entre seus destinatários ou, quando o faz, baseia-se em critério juridicamente adequado (previsto pela ordem jurídica).

De acordo com Bruno Miragem (2011, p. 335), a impessoalidade em relação à Administração Pública pode ser interpretada sob dois diferentes aspectos: a) impessoalidade tomada como imparcialidade da Administração na sua atuação concreta, no sentido de não distinguir entre os cidadãos na distribuição de bens e encargos públicos, exceto quando presente critério racional e juridicamente adequado que o admita; e b) impessoalidade tomada como igualdade de acesso ao Estado, mediante procedimentos pelos quais quem tenha por objetivo vincular-se formalmente à Administração deva submeter-se a processo de seleção que contemple critérios objetivos de aferição de vantagens, qualidades e/ou méritos, de modo a assegurar, ao máximo, a realização do interesse público.

No que diz respeito ao princípio da moralidade, sabe-se que sua origem associa-se à insuficiência do paradigma da legalidade como forma de assegurar a correção e a observância dos fins da ação administrativa (moralidade como condição de regularidade da ação administrativa). O conteúdo desse princípio conduz a significados que cobrem ampla superfície da ação administrativa, por exemplo, a exigência de condutas pautadas pela seriedade e objetividade por parte da Administração, o respeito à impessoalidade no exercício da atuação estatal, a fidelidade aos objetivos da ação administrativa, promoção do bem comum, promoção eficiente dos objetivos por parte dos agentes públicos, dentre outros (MIRAGEM, 2011, p. 286).

Assim, pode-se afirmar que a moralidade administrativa constitui espécie de princípio geral abrangente, incidindo tanto na conformação e/ou controle da ação administrativa da Administração Pública, quanto na imposição de padrões de conduta aos agentes públicos, vinculando-o ao agir de modo honesto, leal e sempre direcionado à realização do interesse público.

Quanto ao princípio da publicidade, é possível afirmar que seu significado está associado tanto a termos formais (dar conhecimento ao público sobre o máximo de informações sobre a ação administrativa), quanto materiais (promover o acesso público de todos os interessados nos diferentes estágios de formulação, execução e avaliação das ações administrativas). Para Bruno Miragem (2011, p. 309):

[...] é possível identificar no princípio da publicidade três grandes eixos de significado: a) primeiro, como *mandado de otimização para a ação transparente dos agentes públicos e da própria Administração*, de modo a estabelecer como paradigma da ação administrativa a sua divulgação ao público, fomentando o controle e o acesso a informações sobre a condução dos assuntos públicos; b) segundo, a publicidade como *condição de validade e eficácia dos atos administrativos*,

espécie de exigência formal que ao tempo em que se associa ao mandamento da transparência, igualmente condiciona que a atividade formal da Administração seja realizada às luzes claras, estabelecendo-se a ampla divulgação como regra e o sigilo ou reserva como situações excepcionais a serem observadas pelo agente público; c) por fim, publicidade vincula-se com *o acesso de qualquer interessado a dados e informações relativamente à ação da Administração Pública*. Neste particular, coaduna-se com a tendência de incremento de participação do cidadão nos assuntos da Administração Pública [...].

Dessa forma, pode-se dizer que o princípio jurídico constitucional da publicidade é o fundamento principal da adoção de políticas de transparência no âmbito da Administração Pública, resultando no direito de participação dos administrados no processo de tomada de decisão administrativa.

Por fim, comenta-se o princípio da eficiência, que foi acrescentado ao artigo 37 da Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional 19/98. Este princípio surge com o intuito de evitar o acúmulo de atividades e a burocratização do quadro administrativo, que fez da Administração Pública um comércio de paternalismos e descasos, de comodismo e de más-administrações, gerando um “monstro ineficiente”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p. 83) afirma que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos. Para Alexandre de Moraes (1999, p. 30), o princípio da eficiência:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Nota-se que não se trata de consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação de serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

Logo, o princípio da eficiência vem assinalar uma mudança de perfil da Administração Pública, perfil este que se preocupa com a qualidade, agilidade e credibilidade dos serviços públicos. Neste sentido, resta demonstrado que a burocracia emperra a Administração e que através da eficiência pode-se reverter tal quadro, principalmente com a simplificação dos procedimentos formais do agir administrativo, e no desenvolvimento de uma atividade administrativa mais congruente, oportuna e adequada aos fins a serem alcançados.

2.2 Reforma e modernização da Administração Pública: as novas características do agir administrativo

De acordo com Gustavo Justino de Oliveira (2010, p. 37), reforma administrativa exprime uma das vertentes da reforma do Estado, representando um conjunto de medidas orientadas a modificar as estruturas, organização, funcionamento, tarefas e instrumentos da Administração Pública, com o propósito de melhor capacitá-la para servir aos fins do Estado e aos interesses da sociedade. Ou seja, trata-se de um conjunto sistemático de medidas aptas a melhorar a Administração Pública de determinado país, tornando-a mais eficiente na concretização de seus fins e mais coerente com os princípios que a regem.

Diz-se que a dinâmica da reforma do Estado constitui-se em fenômeno transformador de grandes proporções e amplitude, receptor do influxo de demandas, pleitos, reivindicações e proposições de toda ordem, com predomínio daqueles de natureza político-ideológica. Por sua vez, modernizar sugere mudanças direcionadas a provocar um conjunto de adaptações de uma dada realidade aos novos tempos. E da ação modernizante não decorre, necessariamente, alterações profundas, mas sim intervenções mais pontuais, capazes de promover constantes ajustes em uma estrutura prévia, diante do transcurso do tempo e da evolução do cenário no qual o objeto a ser modernizado está inserido (OLIVEIRA, 2010, p. 40).

Diante do exposto, afirma-se que a modernização do Estado é menos complexa que a reforma, pois, enquanto esta se traduz numa intensa e enérgica intervenção nas estruturas e modo de funcionamento estatais, aquela garante um permanente processo de ajustes e adaptações de sua organização e funções aos novos tempos, tornando dispensável a instituição de constantes reformas para cumprir tal objetivo e se caracterizando pela perenidade.

Nesse sentido, e tendo em vista os obstáculos institucionais enfrentados por vários países para a implantação de suas reformas de Estado, a tendência mundial dos processos de transformação do Estado contemporâneo tem seguido a linha da política de modernização da gestão pública, denominada por Odete Medauar (2003, p. 134) de “reforma administrativa por ações contínuas”. Além do mais, a política estatal de modernização é mais consentânea com o que a sociedade contemporânea espera do Estado: atualização constante frente às demandas sociais, promoção dos necessários ajustes e afastamento de indesejáveis distorções em sua estrutura e funcionamento, gerando maiores benefícios à população.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 é o instrumento legitimador de maior importância para a reforma da Administração Pública no Brasil, caracterizando-se pela transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial. Consta como resultados esperados desta Emenda, dentre outros, a incorporação da

eficiência na administração pública e o rompimento com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores (OLIVEIRA, 2010, p. 48).

Assim, dentre as inúmeras propostas delineadas na situação de reforma do Estado e modernização da Administração Pública, ressalta-se a necessidade de adotar novas metodologias administrativas que possibilitem uma gestão mais rápida, econômica e transparente. Um exemplo é o contrato de gestão², mencionado diversas vezes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado³. Ele se caracteriza como uma nova forma de administrar, em que predominam as técnicas dialógicas e as funções de interação e negociação entre órgãos e entidades administrativas, permitindo uma melhor avaliação do desempenho e controle dos resultados do agir administrativo.

Tendo em vista o que foi descrito acima, pode-se dizer que dos movimentos reformadores e modernizadores é possível extrair novas características do agir administrativo, tais como, privatizações e desregulamentações, busca da qualidade na prestação dos serviços públicos, desconcentração e descentralização, maior participação das organizações não-governamentais na gestão dos serviços, tentativas de redução do hiperpositivismo jurídico, propostas de promoção de um ajuste fiscal para a eliminação do déficit público, criação de instrumentos de combate à corrupção, etc.

Portanto, conclui-se que o modo de ser e atuar da Administração Pública contemporânea, bem como seus novos valores e características, repercutem diretamente na configuração dos conceitos e institutos do direito administrativo e, principalmente, na qualidade e eficiência da atuação estatal.

3. A Administração Pública participativa e consensual

A configuração da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito (artigo 1º, *caput*, CF/88), bem como o tratamento detalhado conferido à Administração Pública pelo legislador constituinte, pautando-se por uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa, são alguns dos fatores que contribuem para uma maior democratização da atuação administrativa brasileira (OLIVEIRA, 2010, p. 20). Assim sendo, pode-se afirmar que a junção da noção de *democracia* à de *Estado de direito*, pela nossa atual Constituição, além de estabelecer um qualificativo do modo de ser do nosso Estado Federal, também atribui aos

² Trata-se de um instrumento originário da administração por objetivos, por meio do qual são ampliadas as autonomias gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração pública, com a estipulação de metas de desempenho e fixação negociada de resultados, os quais deverão ser atingidos a partir da execução de uma série programada de atos (programação derivada), cuja finalidade é conferir efetividade a planos, programas e políticas públicas (programação originária), promovendo assim a eficiência na gestão pública (OLIVEIRA, 2010, p. 49).

³ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado é considerado o documento oficial que contém as principais informações e orientações sobre a reforma administrativa brasileira iniciada em 1995 (OLIVEIRA, 2010, p. 46).

cidadãos um direito de importância inquestionável, qual seja, o direito de participação nas decisões estatais.

Como se vê, a participação popular na Administração Pública está essencialmente ligada ao sentido contemporâneo de cidadania, cuja noção elementar consiste “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção: é a ideia de participação” (COMPARATO, 1996, p. 10). A noção do cidadão colaborador, atuante, cooperador na gestão da coisa pública, se coaduna, então, perfeitamente com a noção de participação administrativa.

A participação popular na Administração Pública – ou participação administrativa – pode ser entendida como a possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão da Administração Pública, de caráter consultivo ou deliberativo, sendo considerada um dos principais meios para tornar efetiva a democracia administrativa (OLIVEIRA, 2010, p. 21). Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 87), a participação administrativa “visa principalmente à legitimidade dos atos da Administração Pública, embora, incidentemente, possa servir a seu controle de legalidade”.

Desse modo, a participação pode desempenhar uma função legitimadora, pretendendo assegurar uma maior legitimidade político-democrática às decisões da Administração Pública e ao exercício da função administrativa; e uma função corretiva, cujo objetivo se traduz em aumentar a correção das decisões administrativas. Para Odete Medauar (2003, p. 230), o fenômeno da participação administrativa configura uma das linhas de evolução da Administração Pública contemporânea e refere-se à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, ao decréscimo da discricionariedade, atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos, e às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses.

Aponta-se, portanto, para o surgimento de uma Administração Pública dialógica, contrastando com a Administração monológica, que é contrária à implantação e ao desenvolvimento de processos comunicacionais com a sociedade. Evidencia-se, assim, que em campos habitualmente ocupados pela imperatividade, na esfera estatal, há, agora, a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade, cuja extensão e intensidade vêm sendo empregadas como soluções preferenciais à utilização de métodos estatais que veiculem unilateral e impositivamente comandos para os cidadãos. Corroborando tal entendimento, Gustavo Justino de Oliveira (2003, p. 218) afirma que:

[...] a Administração Pública passa a valorizar (e por vezes privilegiar) uma forma de gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação, a

transação. Isso em setores e atividades preferencial ou exclusivamente reservados ao tradicional modo de administrar: a administração por via impositiva ou autoritária.

Consequentemente, afirma-se que a procura e a promoção do consenso dos administrados significam desenvolvimento da sua ativa e consciente participação, na qual, por sua vez, encontra-se um pressuposto da democracia e, ao mesmo tempo, de eficiência do agir administrativo.

3.1 A democracia participativa

A participação popular nunca foi colocada em tão grande destaque na ordem dos pré-requisitos para a efetiva realização da democracia, como nos dias de hoje. Ela se baseia na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema da democracia representativa, contando com instrumentos institucionais relativamente novos, que modificam o modo de atuação de todos os poderes estatais e altera o relacionamento Estado-sociedade (PEREZ, 2004, p. 32).

A referência a uma participação ativa do cidadão deve ser entendida como tomar parte pessoalmente, como vontade ativa, predeterminada, consciente e, até mesmo, cívica. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1972, p. 32) elucida que a intensificação da participação popular é fator fundamental para a conservação da democracia, bem como para sua efetividade, reconhecendo as limitações do sufrágio. No mesmo sentido, José Afonso da Silva (1990, p. 106) enfatiza o que segue:

A Democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II), em que o poder emana do povo, que deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especificamente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Assim sendo, pode-se dizer que a participação do cidadão na esfera estatal é, também, uma aplicação de mecanismos de democracia direta no plano das ações estatais, de forma que a democracia participativa pode apresentar-se tanto num sentido amplo, como num sentido restrito: o primeiro significa a participação através do voto, de acordo com os processos e formas da democracia representativa; e o segundo traduz uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional.

Ou seja, a cidadania não se resume na possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o legislativo e para o executivo. Ela vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, endossando uma tendência de adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, atualmente, um momento em que a técnica da democracia representativa e as vantagens oferecidas pela democracia direta devem complementar-se.

Boaventura de Souza Santos (2002, p. 78), ressalta que o problema democrático deve ser resolvido com a necessária compatibilização entre democracia representativa e democracia participativa e, ainda, propõe três teses para o fortalecimento desta última: a) o fortalecimento pela demodiversidade, com a ampliação da deliberação política e da intensificação da participação; b) o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global; e c) ampliação pelo experimentalismo democrático, no sentido de que as práticas bem sucedidas de participação originam-se em gramáticas sociais, “nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente”.

Nesse entoar, entende-se que da democracia participativa decorrem consequências positivas, como a adoção de instrumentos participativos que possibilitam maior publicidade e transparência dos assuntos que envolvem a coletividade; a possibilidade de os cidadãos obterem melhores informações e conhecimento sobre as diretrizes dos órgãos administrativos; a criação de efetivos espaços de negociação, a partir dos quais as decisões administrativas são tomadas sob o enfoque da reciprocidade de concessões, dentre outros.

É por isso que a participação no âmbito da Administração Pública, que caracteriza a democracia participativa, é considerada um autêntico princípio implícito do ordenamento constitucional brasileiro, apresentando-se como elemento fundante à realização completa da democracia e do estado de Direito e permeando o exercício de todas as funções estatais (legislação, jurisdição e administração) e da eficiência administrativa (PEREZ, 2004, p. 82).

Percebe-se, portanto, que o desenvolvimento democrático, refletido na constitucionalização da democracia participativa, é uma das razões fundantes da institucionalização da participação popular nas decisões e no controle da Administração Pública.

3.2 Instrumentos de participação administrativa

Em vista do que foi estudado acima, pode-se dizer que o princípio participativo é conteúdo da expressão Estado Democrático de Direito, o único possível de diminuir, concretamente, o abismo existente entre o sistema normativo e a realidade social, e entre o Estado de Direito e a sociedade civil (SOARES, 1997, p. 157). Para tanto, reconhece-se uma gama de instrumentos participativos no âmbito da Administração Pública, os quais podem possibilitar a participação direta de todos os interessados *uti socius, uti cives*, ou compreender a indicação ou eleição de representantes.

Os institutos jurídicos de participação popular administrativa podem ser definidos, de forma geral, por Marcos Augusto Perez (2004, p. 96), como sendo:

[...] instrumentos legalmente previstos que possibilitem aos administrados, diretamente, ou através de representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, com o objetivo de tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca da adesão, do consentimento e do consenso dos administrados e, afinal, da abertura e transparência dos processos decisórios.

Partindo-se da classificação proposta por Canotilho (1993, p. 426), pelo critério da diferença de intensidade conferida à dimensão participativa, identificam-se três espécies de participação: participação não vinculante, que consiste na atuação do administrado nos processos decisórios por meio, apenas, de informações, propostas, exposições e protestos; participação vinculante, que importa numa atuação na própria tomada de decisão; e participação vinculante e autônoma, que se dá em casos de autogestão, quando há uma verdadeira substituição do poder de direção da Administração.

Os instrumentos participativos mais comuns no ordenamento brasileiro, de caráter vinculante, são os conselhos, comissões, ou comitês participativos, que são órgãos colegiados, ora com função deliberativa, ora com função meramente consultiva, que reúnem representantes da Administração Pública e da sociedade, com ou sem paridade de representação, e que participam do processo decisório de uma determinada área de interesses da Administração (PEREZ, 2004, p. 98).

Outros institutos que também servem como instrumentos de participação popular administrativa vinculantes são: o plebiscito administrativo, que se trata de procedimento de consulta popular aberto a todos os cidadãos, prévio à tomada de uma decisão administrativa, que vincula a Administração ao cumprimento de seu resultado; e o referendo, que pode ser caracterizado como o procedimento de consulta popular, posterior à tomada de uma decisão pela Administração Pública, cujo resultado condiciona a efetividade dessa decisão.

Um instituto bastante frequente no direito brasileiro é a audiência pública, que de acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992, p. 128), trata-se da realização pela Administração Pública, em determinada fase do procedimento decisório, de uma sessão aberta a todos os interessados, na qual estes exercem seu direito de requerer esclarecimentos, fazer críticas ou dar sugestões e contribuições a respeito de uma determinada decisão que será tomada pela Administração. Trata-se de instrumento de caráter não vinculante, consultivo ou meramente opinativo, inserido na fase instrutória do processo decisório.

Importante salientar a existência da denominada consulta pública, que se trata de um instrumento não vinculante e que vem assumindo certa importância, consistente em procedimento de divulgação prévia de minutas de atos normativos, para permitir que, em determinado prazo, todos os eventuais interessados ofereçam críticas, sugestões de aperfeiçoamento ou peçam informações e resolvam dúvidas a seu respeito.

Por sua vez, o orçamento participativo, que ainda não figura expressamente do ordenamento federal, é um procedimento administrativo não vinculante que compreende a realização de diversas audiências públicas, geralmente regionalizadas, por vezes acompanhadas da eleição de representantes para diferentes conselhos deliberativos, os quais têm o objetivo de preparar, sob a coordenação da Administração, o projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo ao Legislativo (PEREZ, 2004, p. 108).

Outro instrumento não vinculante, normalmente citado pela doutrina, é o ouvidor do povo, defensor do povo ou *ombudsman*, o qual não existe no Brasil, sendo um instituto originário do direito sueco. O ouvidor do povo é, na maioria das vezes, indicado pelo chefe do Poder executivo e tem como funções: a) receber queixas, reclamações e sugestões dos administrados, e encaminhá-las à Administração ou para outras instituições que realizem o controle dos agentes públicos; e b) acompanhar o seu processamento junto aos órgãos competentes, na forma que dispuser a lei ou o regulamento (PEREZ, 2004, p. 182).

Finalmente, reconhecem-se os instrumentos de participação popular na Administração, de caráter vinculante e autônomo, identificados por pessoas jurídicas que sejam fruto de iniciativa de particulares, que sejam autogeridas, não tenham finalidade lucrativa, sejam formalmente reconhecidas pela Administração Pública como seus colaboradores, e realizem atividades de interesse público inerentes à função administrativa do Estado. Nesse ínterim, podemos citar as organizações não governamentais, as entidades de utilidade pública, os serviços sociais autônomos, as organizações sociais, e as corporações de fiscalização do exercício profissional (PEREZ, 2004, p. 186).

Diante do exposto, conclui-se que tais instrumentos de participação possuem como objetivo tornar mais eficiente a atuação administrativa e dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio da colaboração entre a sociedade e a Administração, da busca do consentimento e do consenso dos administrados e da abertura e transparência dos processos de tomada de decisão.

4. A efetivação de direitos fundamentais pela Administração Pública

Primeiramente, há que se falar que os direitos fundamentais têm origem nas transformações pelas quais passa a humanidade e advêm das demandas e necessidades dos cidadãos no decorrer de sua existência e desenvolvimento, sendo considerados

direitos históricos e nascidos de forma gradual. Isso resultou no surgimento de uma classificação em dimensões dos direitos fundamentais, sendo que atualmente, vigora o entendimento de que haveria aos menos três dimensões consolidadas⁴, havendo quem sustente uma quarta e quinta dimensões.

Logo, é possível afirmar que o Estado não pode desobrigar-se do seu papel de indutor, promotor e garantidor dos direitos fundamentais, mas ao contrário, cumpre à organização estatal – principalmente por meio de seu aparato administrativo – exercer as políticas públicas necessárias e suficientes para concretização dos direitos fundamentais, realizando, consequentemente, o valor fundamental da dignidade da pessoa humana.

Assim, o objetivo primordial da Administração Pública, em nosso tempo, deve ser precisamente a satisfação dos direitos e liberdades fundamentais, sendo missão do Direito Administrativo garantir efetivamente essa satisfação. Os indivíduos e as organizações da sociedade civil têm o direito de pleitear frente à Administração Pública a efetivação dos direitos fundamentais e a função administrativa deverá ser desempenhada no sentido de que as decisões tomadas pelos agentes, órgãos e entidades administrativas estejam, o mais próximo possível, dos anseios do indivíduo e da sociedade (OLIVEIRA, 2010, p. 180).

Dessa maneira, uma vez planejadas as políticas públicas voltadas à promoção dos direitos fundamentais, principalmente dos direitos de caráter social, será por meio do exercício da função administrativa que o Estado irá efetivar estes direitos. Para tanto, é essencial que a organização, a composição e o funcionamento da Administração Pública encontrem-se devidamente aparelhados e preparados para conferir elevado grau de realização aos direitos fundamentais, em todas as suas dimensões (OLIVEIRA, 2010, p. 180).

Cristaliza-se, portanto, a noção de que a Administração Pública se encontra a serviço do cidadão e da coletividade, cabendo-lhe o papel de principal agente da realização do interesse público. Isso significa que a efetivação dos direitos sociais, econômicos

⁴ Os direitos fundamentais de primeira dimensão são oriundos do pensamento liberal do século XVIII, possuem forte caráter individualista e exigem uma abstenção do Estado. Englobam-se os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, dentre outros referidos como direitos civis e políticos. Entre os direitos fundamentais de segunda dimensão estão os direitos sociais, culturais e econômicos, os quais encontram sua gênese no século XIX. Para a realização dessa categoria de direitos fundamentais - direitos à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, etc. – são exigidas intervenções ativas, prestações por parte do Estado. Os direitos fundamentais de terceira dimensão, conhecidos por expressarem valores atinentes à solidariedade e à fraternidade, são construídos em torno da titularidade coletiva ou difusa de um certo elenco de direitos, destinados à proteção de grupos humanos, povos, nações, destacando-se o gênero humano, em sentido amplo. Nasce na segunda metade do século XX, como os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e à qualidade de vida, à autodeterminação dos povos, dentre outros (OLIVEIRA, 2010, p. 175).

e culturais e de todos os demais direitos consagrados constitucionalmente dependem de uma ação administrativa, a qual quanto mais democrática e participativa, mais eficiente será, como veremos em seguida.

4.1 A importância da Administração Pública democrática e participativa para a concretização de políticas públicas

Sabe-se que a participação é, hoje, um princípio de estruturação da atuação administrativa e que os processos de decisão que permitem o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública são capazes de aumentar o grau de eficiência das políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos fundamentais. Logo, a Administração Pública, na atualidade, passa a adotar novos métodos de atuação, baseando-se na “cultura do diálogo” (PEREZ, 2004, p. 218).

Em muitos casos, a Administração se apresenta em posição horizontal, e não vertical, em suas relações com a sociedade, sendo que ao lado de mecanismos tradicionais de coerção, injunção e constrangimento, passa a utilizar-se, principalmente, da orientação, persuasão e ajuda. Ou seja, o agir administrativo assume a função de harmonizar o comportamento dos atores sociais, tornando-se, cada vez mais, transparente e influenciável pela sociedade, com o intuito de obter a adesão dos cidadãos às políticas governamentais.

Assim, é possível perceber, na esfera administrativa, um gradativo consenso entre Administração Pública, cidadãos e sociedade civil, que resulta do exercício do direito de participação nas decisões administrativas. Nesse entoar, elucida Marcos Augusto Perez (2004, p. 221):

Não há dúvida, portanto, que o êxito de políticas econômicas, culturais ou de preservação do meio ambiente, atividades típicas do Estado de Bem-Estar, não depende somente das ações da Administração Pública. Nesses casos, como em tantos outros, a adesão da sociedade, quando não a atuação ativa desta, é fundamental para a eficiência da atuação administrativa. Daí a necessidade de se utilizar instrumentos que procurem o consentimento da coletividade, que procurem, enfim, a aproximação da sociedade e do Estado, do burocrata e do cidadão, do governante e do governado.

Originam-se, dessa forma, as bases para uma legitimidade resultante da adesão racional da sociedade a um conjunto de medidas concretas, políticas, ou programas que esta ajudou a formular, decidir e, até mesmo, executar. Tal legitimidade, que decorre da aproximação entre a Administração e a sociedade e, também, reforça os vínculos entre elas, é essencial para o êxito de políticas públicas.

[...] a participação serve justamente para romper com o distanciamento entre a sociedade e a Administração, aproximando-a dos conflitos sociais e políticos e proporcionando aos administrados uma

gestão responsiva, dinâmica, atenta à pluralidade dos interesses sociais, com vistas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais, fator essencial para a eficiência das atividades de bem-estar que devem ser conduzidas pela Administração e para sua legitimidade [...] (PEREZ, 2004, p. 222).

Com base nestas constatações, fica fácil perceber a importância da democratização e participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas⁵. Tais políticas configuram atividade primacial da Administração Pública, atividade esta considerada típica do Estado social de direito e consequência direta da necessidade de participação social em sua efetivação.

Como se verifica, as possibilidades com a abertura da Administração à participação da sociedade são múltiplas e em tese bastante positivas à concretização das políticas públicas. Contudo, salienta-se que esta interação deve estar isenta ao risco de distorção das funcionalidades inerentes à participação, pois, caso contrário, poderão surgir problemas relacionados à efetivação das políticas públicas, como por exemplo, a captura pelo governo, a corrupção, captura pelo mercado, deficiência de análise, falhas de coordenação, dentre outros (PEREZ, 2004, p. 226).

É preciso, pois, que as interações entre Administração Pública e sociedade se deem às claras, sob a vista e sob o controle de todos, e que o processo decisório se pautar pela racionalidade (tenha procedimento fixado, ainda que de modo flexível, tenha prazos para conclusão, e motivação na decisão). Além disso, os controles judicial e parlamentar tornam-se igualmente relevantes, em função dessas possibilidades de desvio, coibindo a não observância da transparência e do devido processo para a garantia da lisura das decisões administrativas.

Conclui-se, portanto, que a estruturação e a consolidação de uma Administração Pública Democrática, com a observância generalizada do direito à participação nas decisões estatais, representam um grandioso esforço para que o Estado possa compartilhar aquela que é a maior de todas as suas atribuições no mundo contemporâneo: a de responsável primário pela efetivação dos direitos fundamentais.

4.2 O direito fundamental à boa administração

Diante de todo o exposto ao longo do artigo, faz-se necessário abordar um importante direito que deve reger as relações administrativas e caracterizar a intervenção do Estado, enquanto promotor do núcleo essencial dos direitos fundamentais, qual seja, o direito fundamental à boa administração pública⁶. Nesta perspectiva, e

⁵ Entende-se por políticas públicas a organização sistemática dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais (PEREZ, 2004, p. 224).

⁶ A ideia da existência de um direito fundamental à boa administração desenvolveu-se, na última década, na Europa. De início, foi tido como um princípio específico para garantir a competitividade. Com o passar do tempo, evoluiu através da jurisprudência da Corte Europeia para ser visto como um princípio geral até

tomando-se o Estado como o centro, é possível identificar o principal dever decorrente deste direito, que lhe cabe: exercer uma “boa gestão” dos recursos públicos, em prol do interesse público.

É através de tal direito, portanto, que se segue a irrenunciável titularidade da prestação eficiente e eficaz dos serviços públicos e, conseqüentemente, das políticas públicas que irão garantir uma vida digna aos cidadãos (FREITAS, 2004, p. 144). Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, p. 119), o direito à boa administração traduz-se num direito de cidadania, como segue:

A boa administração, portanto, não é uma finalidade disponível, que possa ser eventualmente atingida pelo Poder Público: é um *dever constitucional* de quem quer que se proponha a gerir, de livre e espontânea vontade, interesses públicos. Por isso mesmo, em contrapartida, a *boa administração* corresponde a um direito *cívico* do administrado – implícito na *cidadania* (grifos no original).

Diz-se, ainda, que juridicamente, a legitimidade e efetividade das políticas públicas pressupõem a observância de obrigações resumidas no direito fundamental à boa administração. Além disso, o Estado Constitucional possui o compromisso indeclinável de prover o acesso ao direito à boa administração pública, compreendido, como:

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2009, p. 22).

Sem uma gestão eficiente dos recursos públicos e sem uma boa administração pública, vários dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, estão fadados a serem meras “letras mortas”. E os desafios para o Estado, nesse sentido, são enormes, já que inúmeros são os problemas que devem ser combatidos para que se garanta uma boa gestão, como a captura política, a falta de transparência e a baixa qualidade dos gastos públicos.

Na sistemática jurídica brasileira, o direito à boa administração deve ser visto como direito implícito, já que não há, em nosso ordenamento, nenhuma positivação dele.

que, em 2000, foi sufragado como um direito fundamental na Carta de Nice. No âmbito do particular, este direito visa conceder uma maior proteção em face dos desmandos dos órgãos da Comunidade Europeia (LIRA, 2010).

Entretanto, é caracterizado pela universalidade, abstratividade, moralidade, prioridade, sendo considerado, por isso, como um direito fundamental, devendo haver mecanismos para a garantia de sua defesa (LIRA, 2010).

A noção de boa administração envolve diversas características, tais como: o direito à administração pública transparente, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, preventiva, precavida e eficaz (LIRA, 2010). Assim, acredita-se que o Estado tem um importante dever de garantia dos direitos fundamentais, cabendo a ele prover os meios necessários para que estes direitos concretizem-se, sendo que tal objetivo somente pode ser alcançado através da gestão apropriada dos recursos e interesses públicos, isto é, por meio de uma boa administração pública.

Portanto, o reconhecimento do direito fundamental à boa administração é o contraponto da constatação da relevância da função administrativa na concretização dos direitos fundamentais e da necessidade de permanente aperfeiçoamento das políticas públicas e da própria Administração, para a consecução de suas finalidades constitucionalmente previstas.

5. Considerações finais

Finalmente, é possível concluir que o perfil da Administração Pública no século XXI inclui novos paradigmas, que se caracterizam pela democratização, pela participação e consensualidade na tomada das decisões administrativas. Ou seja, há uma aproximação na relação entre Estado e sociedade, já que estes passam, agora, a atuar conjuntamente para a concretização das políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos fundamentais.

Esse novo modo de agir administrativo, se dá, principalmente, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, através da qual é instituído um Estado Democrático de Direito, preocupado, sobretudo, com a dignidade da pessoa humana.

O novo perfil da Administração Pública, de modelo gerencial e vinculado à obtenção de resultados, tem sua legitimidade firmemente apoiada na eficiência da atuação administrativa, o que além de resultados sociais e economicamente mensuráveis, resta associado à processualidade da ação administrativa, a assegurar a crescente participação dos cidadãos nos processos de tomadas de decisão públicos, sob o resguardo inafastável do respeito aos direitos e garantias individuais e sociais.

Assim, a reforma e modernização do Estado demonstram ser não apenas um conjunto de providências jurídico-normativas necessárias ao redesenho das instituições, mas fenômeno multifacetado que envolve a mudança de uma cultura administrativa, a adoção de novas técnicas de gestão, bem como a redefinição das relações entre Estado e a sociedade.

Na esfera administrativa, o consenso entre Administração Pública, cidadãos e sociedade civil – ou ao menos as decisões administrativas previamente negociadas

– resultam do exercício do direito de participação na Administração Pública. Mais do que uma tendência da Administração contemporânea, a participação administrativa é uma realidade e deve ser entronizada no corpo administrativo do Estado.

O objetivo, com o presente trabalho, é demonstrar o quão importante é a participação da sociedade na condução das políticas públicas e, portanto, quão necessária é a consideração dessa participação, em todas as suas dimensões, no estudo jurídico das políticas públicas.

Se as políticas públicas podem ser definidas por meio de processos, ou como resultados de processos administrativos decisórios, e se os processos administrativos decisórios reclamam a participação da sociedade, então não há como se desvincular a participação social da atividade de formulação, decisão e execução de políticas públicas.

Diante disso, parece-nos indispensável que a incorporação da discussão das políticas públicas pelo Direito Administrativo esteja integrada à da participação social na sua formulação, decisão e execução. O bem-estar coletivo e a justiça social, enquanto objetivos da Administração Pública, cumpridos por meio do arranjo de políticas públicas, são indissociavelmente ligados à transparência da atuação administrativa, à ampla controlabilidade dessa atuação e, enfim, à participação dos agentes sociais direta ou indiretamente interessados no cumprimento dos direitos fundamentais.

6. Referências bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 5. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. In: COMPARATO, Fábio Konder. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de direito administrativo*. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da; GRAU, Eros Roberto (Org.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia Possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____. *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.
- LARENZ, Karl. *Derecho justo: fundamentos de ética jurídica*. Traducción y presentación de Luiz Diez-Picazo. Madrid: Civitas, 1985.
- LIRA, Bruno de Oliveira. *O direito fundamental à boa administração sob a ótica do Estado*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18515/o-direito-fundamental-a-bo-a-administracao-sob-a-otica-do-estado>> Acesso em: 25.abril.2017.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia de cidadania: necessidade de desenvolvimento de novas técnicas de decisão; possibilidade de declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo – RDA, n. 191, p. 40-66, jan./mar. 1993.
- MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- _____. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de Participação: cidadania, direito, estado, município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.